

Jane McAdam, Climate Change, Forced Migration, and International Law (Book review)

Terminski, Bogumil

Veröffentlichungsversion / Published Version
Rezension / review

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Terminski, B. (2011). Jane McAdam, Climate Change, Forced Migration, and International Law (Book review). [Review of the book *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, by J. McAdam]. *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, 28, 95-100. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-418315>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bogumil Terminski

Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2012, pp. 344. (Book review).

Published in: *Revista europea de derecho de la navegación marítima y aeronáutica*, Vol. 28, 2011, pp. 95-100.

Summary: This book explores the issue of environmentally-induced migrations from the point of view of international human rights law, international humanitarian law, international refugee law and international law of statelessness. Last few years have become a period of unprecedented growth in the number of studies devoted to the forced migration caused by climate change. The book by professor Jane McAdam, published by Oxford University Press, differs significantly from previous studies in this area. The focus of the author became a state responsibility for the situation of climate-change induced displaced people with a particular focus on legal aspects of this problem. The basis of the author's considerations are four particular areas of public international law: international human rights law, international humanitarian law, international refugee law and international law of statelessness. The issue of climate change-induced displacement is now becoming a growing challenge for public international law. The growing number of climate change migrants becomes a challenge for the international institutions dealing with humanitarian assistance. Sea level rise become a factor of specific legal problems, such as climatic deterritorialization of the state, state succession on the new territory, the status of people forced to leave their country submerged under the waters of ocean (forced migrants?, refugees?, stateless people?, citizens of the former country continuing its status within a new territory?).

Keywords: forced migration, climate change refugees, climate change-induced displacement, environmental migrants, environmentally-induced displacement, international law, Tuvalu, Kiribati, India, Bangladesh, international refugee law, state succession, climatic deterritorialization of the country, Jane McAdam

Streszczenie: Ostatnie lata stały się okresem niebywałego wzrostu ilości opracowań na temat przymusowych migracji wywołanych przeobrażeniami środowiska. Opublikowana nakładem Oxford University Press książka Jane McAdam znacząco odbiega jednak od wcześniejszych pozycji na ten temat. Przedmiotem zainteresowania autorki stała się odpowiedzialność państwa za sytuację osób zmuszonych do migracji w rezultacie zmian klimatycznych o dużym stopniu nieodwracalności. Analizując wspomniany temat autorka odnosi się do czterech płaszczyzn prawa międzynarodowego publicznego: międzynarodowej ochrony praw człowieka, międzynarodowego

prawa uchodźczego, międzynarodowego prawa humanitarnego, oraz unormowań zjawiska bezpieczeństwa. Rosnąca liczba osób zmuszonych do migracji w następstwie przeobrażeń klimatycznych staje się coraz istotniejszym wyzwaniem dla międzynarodowych instytucji wsparcia humanitarnego. Kolejnym problemem jest wyczuwalny już choćby w Azji i Oceanii transnarodowy potencjał tego problemu. W skrajnych przypadkach podnoszenie poziomu oceanów stać się może wyzwaniem dla innych dziedzin prawa międzynarodowego publicznego. Mam tu na myśli problemy odpowiedzialności państwa bądź podmiotów prywatnych za konsekwencje zmian klimatycznych, klimatycznej deterytorializacja państwa i jego sukcesji na nowym terytorium, statusu osób zmuszonych do opuszczenia obszarów zatopionych pod wodami oceanów (przymusowi migranci?, uchodźcy?, bezpiecznicy?, obywatele dotychczasowego państwa kontynuujący swój status na nowym terytorium?). Jednoznaczne dowody na pogłębiający się charakter transformacji klimatycznych już dzisiaj zmuszają nas do odpowiedzi na te pytania w ramach prawa międzynarodowego publicznego.

Zmiany klimatyczne w rodzaju pustynnienia gleb, czy prognozowanego wzrostu poziomu oceanów, są nie tylko wyzwaniem dla bezpieczeństwa, lecz także źródłem licznych kontrowersji w obszarze prawa międzynarodowego publicznego. Powstałe kilkadziesiąt lat temu konwencje nie uwzględniają zazwyczaj mechanizmów odpowiedzi na zjawiska niezależne od działalności ludzkiej. W latach dziewięćdziesiątych podjęto co prawda aktywność mającą na celu kodyfikację mechanizmów współpracy na rzecz minimalizacji zmian klimatycznych. Większość obszarów prawa międzynarodowego publicznego w dalszym ciągu pełna jest białych plam, utrudniających elastyczną odpowiedź na antycypowane obecnie zagrożenia. Wspomnijmy tu choćby o ciągle nierozwiązanym problemie odpowiedzialności państw i prywatnych korporacji za zmiany klimatyczne (debaty pomiędzy tzw. agresorami środowiskowymi a mniej lub bardziej domniemanymi ofiarami tego rodzaju działań). Szczególnie newralgicznym problemem wydają się kontrowersje prawne związane z trwałym oddziaływaniem zmian klimatycznych na państwowość, oraz różne formy mobilności przymusowej. Wydana nakładem Oxford University Press książka Jane McAdam jest próbą odpowiedzi na pytania przyszłości przy wykorzystaniu normatywnego zaplecza czterech dziedzin prawa międzynarodowego publicznego: praw człowieka, prawa uchodźców i problematyki bezpieczeństwa, oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. Obok analizy aktualnego stanu prawnego autorka zwraca uwagę na perspektywy rozwoju zagadnienia, oraz współpracę mającą na celu regulację problemu i wsparcie dotkniętych nim osób.

Wyzwania i zmienność prawa międzynarodowego publicznego będzie najpewniej proporcjonalna do rzeczywistego charakteru zmian klimatycznych w przyszłości. Migracje związane z pustynnieniem gleb czy erozją wybrzeży są faktycznym zjawiskiem obserwowanym w

przynajmniej kilkunastu krajach Afryki i Azji. Zazwyczaj nie przyjmują one jednak masowej skali czy transnarodowego zasięgu. Dużo istotniejszą kategorią mobilności przymusowej i większym zagrożeniem dla sfery bezpieczeństwa ludzkiego są wysiedlenia wewnętrzne wywołane różnymi kategoriami klęsk żywiołowych. Opublikowane niedawno szacunki IDMC wskazywały na ponad 14 milionów osób wysiedlonych w konsekwencji różnych kategorii klęsk żywiołowych. Dopóki zmiany klimatyczne nie doprowadzą do znaczącej skali przeobrażeń przestrzennych i uruchomienia wielotysięcznego potencjału wysiedleń, wątpliwe wydają się przewidywania o powstaniu nowych konwencji międzynarodowych, lub uzupełnieniu tych dotychczas istniejących. Zmiany klimatyczne są co prawda przedmiotem globalnej współpracy różnego szczebla i bardzo intensywnej refleksji akademickiej. Negatywne oddziaływanie czynników klimatycznych przeważnie zamyka się jednak w granicach wewnętrznych i w dominium decyzyjnym władz państwowych.

Książka Jane McAdam nie traktuje wyłącznie o pomysłach międzynarodowego "radzenia sobie" z przymusowymi migracjami środowiskowymi. Równie istotnym tematem publikacji jest oddziaływanie zmian klimatycznych na bardziej ogólne ramy państwowości (sukcesji państwa, kontynuacji rządu) i obywatelstwa. Regulacja statusu osób podejmujących migracje z przyczyn środowiskowych jest oczywiście sygnalizowanym od kilkunastu lat wyzwaniem prawnym. Dużo trudniej jednak o polityczny konsensus w kwestii statusu kilkunastu potencjalnych Atlantydy. Ilustracją kontrowersji w tym zakresie jest niechętny stosunek australijskich władz do przyjęcia kilku tysięcy potencjalnych migrantów z Tuvalu. Możemy zatem powiedzieć, że książka McAdam interpretuje zarówno skalę elastyczności ogólnych ram politycznych i prawnych, jak i pochodną wobec nich sytuację przymusowych migrantów w erze globalnego ocieplenia. Przed przystąpieniem do bardziej szczegółowych uwag na temat zawartości pracy postaram się zapoznać Czytelnika z przynajmniej niektórymi z sygnalizowanych tu problemów.

Zgodnie z dokumentami przyjętymi w latach pięćdziesiątych ubiegłego stulecia, uchodźstwo stanowi przede wszystkim kategorię prawną i subsydiarny wobec niego system instytucjonalny, wytworzony na potrzeby regulacji statusu osób zmuszonych do migracji transnarodowych w następstwie działań lub zaniechań politycznych. Konwencja Genewska (1951 r.) i uzupełniający ją Protokół Nowojorski (1967 r.) nie wspominają o przeobrażeniach środowiska jako przesłance uzyskania statusu uchodźcy lub czynniku ubiegania się o azyl. Pomimo wspomnianego faktu prawodawstwo kilku krajów Europy Północnej już dzisiaj wspomina, że brak możliwości powrotu do kraju objętego klęską żywiołową może stanowić czynnik uzasadniający ubieganie się o azyl lub otrzymanie czasowego wsparcia. Charakterystyczne dla lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych badania migracji środowiskowych nie były jednak utrzymywane w nurcie prawnym lecz społecznym. Przyjmując wspomniane zastrzeżenia forsowane jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych terminy "uchodźstwo środowiskowe" czy "uchodźstwo klimatyczne" wydają się nam błędne z aż trzech

powodów. Nawiązywały one do nieistniejącego stanu prawnego przy równoczesnym wprowadzaniu w błąd na temat znaczącej skali ilościowej i dużego potencjału transnarodowego problemu. Wbrew opiniom przedstawicieli nurtu maksymalistycznego (N. Myers, epigoni neomaltuzjanizmu, eksperci Worldwatch Institute) przesiedlenia związane z nieodwracalnymi zmianami klimatu nie przyjmowały w latach dziewięćdziesiątych wielomilionowego charakteru. Fakt ten odzwierciedlił choćby tekst przyjętych w 1998 roku *Przewodnich Zasad Wysiedleń Wewnętrzpaństwowych*, całkowicie pomijając oddziaływanie klimatu na wspomniany problem. Na drugą połowę lat dziewięćdziesiątych przypada rozwój badań nad wysiedleniami wywołanymi przez spontaniczne katastrofy żywiołowe. Za sprawą wielkich kataklizmów ostatnich lat- azjatyckiego Tsunami, huraganu Katrina czy dramatycznych trzęsień ziemi- problem tzw. disaster-induced displacement staje się coraz bardziej autonomiczną płaszczyzną badań i konceptualizacji IDPs. Biorąc pod uwagę, że krótkotrwałe katastrofy naturalne są bardziej znaczącą ilościowo i groźniejszą humanitarnie kategorią przesiedleń, nie dziwi większe aniżeli w przypadku wysiedleń klimatycznych zainteresowanie tematem.

Brak prawnych odniesień do problemu, oraz dyskusje nad problematyką klimatyczną, stały się przyczynami prowadzonych już kilkanaście lat mniej lub bardziej odkrywczych akademickich debat. Zdaniem niektórych specjalistów wewnętrzne i transnarodowe migracje wydają się nieuniknionym następstwem obserwowanych zmian klimatu. Osoby przekraczające granice w rezultacie drastycznych zmian klimatycznych nie mogą liczyć na status analogiczny do tego przysługującego uchodźcom międzynarodowym (ang. refugee status). Nikłe zainteresowanie tematem ze strony agend ONZ powoduje także, że w przypadku rzeczywistego nasilenia wysiedleń zbudowanie mechanizmów pomocowych może trwać zbyt długo. Według mało wpływowej grupy specjalistów już dzisiaj niezbędne okazuje się zapewnienie transnarodowym migrantom środowiskowym uprawnień adekwatnych do tych przysługujących uchodźcom. Cel ten można ich zdaniem osiągnąć poprzez modyfikację dotychczasowych konwencji, przyjęcie nowego dokumentu lub przynajmniej uchwalenie specjalnych protokołów uzupełniających międzynarodowe prawo uchodźcze. Wspomniane wyżej opinie kontynuują zatem na gruncie prawa międzynarodowego prognozy Normana Myersa o 250 milionach uchodźców klimatycznych w niedalekiej przyszłości czy nieuchronnym zatopieniu obszarów przybrzeżnych Azji, Afryki czy nawet Meksyku. Obecna skala transnarodowych migracji wywołanych przeobrażeniami klimatu nie uprawnia jednak do tego rodzaju sugestii, a co za tym idzie nieprzemyślanych i daleko idących modyfikacji międzynarodowego prawa uchodźczego. Koncepcje tego rodzaju są zazwyczaj rozważane wyłącznie w obszarze Oceanii, zmagającej się co prawda z rosnącym poziomem oceanu, lecz zamieszkaną przez mały odsetek populacji światowej.

Dużo istotniejszym tematem wydają mi się konsekwencje zmian klimatycznych dla

"twardych" aspektów prawa międzynarodowego publicznego: państwowości (prawo sukcesji, uznanie państwa) i obywatelstwa. Zauważmy bowiem, że traktowanie hipotetycznych "uchodźców klimatycznych" stanowić będzie pochodną prawnomiędzynarodowego statusu terytorium z którego przyjdzie im uciekać. Według najbardziej pesymistycznych prognoz w ciągu najbliższych stu lat ofiarą podnoszenia się oceanu może paść terytorium około dziesięciu mikropaństw obszaru Oceanii. Mając na uwadze Jelinkowską definicję państwam ich kontynuacja już dzisiaj stanowi dylemat i przedmiot rozważań specjalistów prawa międzynarodowego. Klimatyczna deterytorializacja państwa uruchamia zróżnicowane scenariusze dla jego mieszkańców, władz czy wspólnoty międzynarodowej. Często dyskutowanym rozwiązaniem jest kontynuacja prawnomiędzynarodowej podmiotowości zatopionego kraju na obszarze innego państwa. Kilka krajów Oceanii rozważało nawet wspomniane rozwiązanie, zastanawiając się nawet nad zakupem ziemi w obszarze Fidżi, Nowej Zelandii czy Australii. Co ciekawe, te tradycyjnie imigracyjne państwa nie są zainteresowane nawet programem imigracji zagrożonych mieszkańców, nie wspominając już o kontynuacji obcej państwowości na ich terytorium. Wymogi współpracy międzynarodowej wymuszają oczywiście pomoc w ewakuacji mieszkańców w sytuacji ekstremalnego zagrożenia. Problemy sukcesji i transformacji terytorialnej podmiotu PMP na inny obszar to już jednak dużo większe wyzwanie, wymagające szerszego konsensusu politycznego. Możemy raczej wyobrazić sobie przesiedlenie ludności połączone z jakąś formą wirtualnej kontynuacji państwa w oderwaniu od składnika terytorialnego. Problem państwowości rodzi oczywiście wiadome skutki dla instytucji obywatelstwa. Mnie bardziej interesuje jednak przypuszczalny status osób opuszczających określone terytorium bądź kraj w następstwie zmian klimatycznych. Jak zauważa McAdam, ich status zawierać się może w wielu kategoriach- od migrantów ekonomicznych, poprzez uchodźców, na bezpaństwowcach kończąc. Mieszkańcy Haiti uciekający na tratwach przed konsekwencjami zmian środowiskowych na tej wyspie postrzegani byli jako specyficzna kategoria uchodźców (boat people). Osoby migrujące z Tuvalu w następstwie stopniowych zmian ekosystemu uznawane są za tradycyjnie rozumianych imigrantów ekonomicznych (ang. migrant workers). Kontekst sytuacyjny i percepcję migrantów kształtuje zatem skala potencjalnego zagrożenia i stopień odwracalności zmian klimatycznych.

Pierwszy rozdział książki stanowi udaną próbę konceptualizacji mobilności wywołanej zmianami klimatycznymi. Punkt odniesienia dla rozważań autorki stanowią realia małych państw wyspiarskich Oceanii, czyli jednego z nielicznych regionów świata zmagających się obecnie z problemem wysiedleń o podłożu klimatycznym. Refleksje z badań prowadzonych przez autorkę w tym regionie są także punktem odniesienia dla określenia wywołanych przez klimat zagrożeń dla praw człowieka.

Szczególnie istotny z punktu widzenia analizy normatywnej wydaje się rozdział drugi.

Zwrócono w nim uwagę na trudności w interpretacji zjawiska w oparciu o obecny kształt międzynarodowego prawa uchodźców. Biorąc pod uwagę prawny charakter książki dość kontrowersyjne wydaje się częste używanie przez autorkę terminu "climate change refugees". Pojęcie to wydaje się jednak dopuszczalne biorąc pod uwagę fakt, że książka stanowi interpretację problemów społecznych i w dużym stopniu bazuje na wyłącznie transnarodowych migracjach w obrębie mikropaństw Oceanii. Siatka pojęciowa specjalisty badającego społeczny wymiar pustynnienia gleb Sahelu czy środkowych Chin byłaby najpewniej inna. Jak słusznie zauważa autorka, pierwsze odwołania do tego problemu znaleźć możemy m. in. już w pochodzącej z 1948 roku książce Vogta "Road to Survival".

Kolejnym reżimem regulującym odpowiedzialność podmiotów politycznych za sytuację wysiedlonych są prawa człowieka. Z uwagi na ich generalny charakter autorka postrzega prawa człowieka wyłącznie w kategorii uzupełniających środków ochrony wysiedlonych. Wobec braku wiążących norm prawa międzynarodowego dotyczących tego specyficznego zagadnienia, prawa człowieka wydają mi się jednak bardzo istotnym rozwiązaniem prawnym. Obok unormowań krajowych (dyrektyw polityki imigracyjnej) są one najważniejszym systemem wspierającym przesiedlonych. Środkiem wsparcia wysiedlonych jest także ogólna praktyka państw. Rozważania autorki w tym zakresie koncentrują się oczywiście na doświadczeniach krajów regionu Oceanii, jedynie w ograniczony sposób odnosząc się do praktyki z innych regionów świata.

Niezwykle interesujące okazują się rozważania dotyczące utraty terytorium (disappearing states) i związanej z tym problematyki bezpieczeństwa. Autorka przedstawia różne scenariusze kontynuacji bądź utraty podmiotowości państwa w następstwie deterytorializacji klimatycznej. Wśród opcji prawnomiędzynarodowej kontynuacji państwowości wymienia ona dobrze znane rozwiązanie w postaci rządu na wygnaniu. Wywołana przez klimat utrata władztwa terytorialnego okazuje się zatem w minimalnym stopniu zbliżona do specyfiki czasów wojny. Inną konsekwencją deterytorializacji stać się może bezpieczeństwo jego dotychczasowych mieszkańców. Instytucje prawa międzynarodowego nie są zatem przygotowane na tego rodzaju problemy, a prognozowane zjawiska interpretować możemy na wiele różnych sposobów.

Dzięki rozdziałowi poświęconemu migracjom klimatycznym w Bangladeszu książka nie sprawia wrażenia jednostronnej analizy opartej na realiach Oceanii. Zjawiska migracyjne i problemy klimatyczne krajów archipelagowych całkowicie odbiegają bowiem od specyfiki większych państw kontynentalnych. Wysoko zaludniony i odzwierciedlający problemy innych krajów przybrzeżnych Bangladesz wydaje się dużo lepszym punktem odniesienia dla rozważań o charakterze ogólnym, aniżeli kraje w których każda migracja poza najbliższy atol przyjmuje międzynarodowy charakter. Bangladesz, Wietnam i niektóre obszary Chin stanowią regiony Azji w największym stopniu zagrożone podnoszeniem się poziomu oceanów. Szacuje się, że podniesienie

poziomu oceanu o kilkanaście-kilkadziesiąt centymetrów może tam doprowadzić do wysiedlenia wielu milionów osób. Państwa o dużym terytorium cechuje jednak zdecydowanie większa paleta scenariuszy migracyjnych.

W kolejnym rozdziale autorka podejmuje zagadnienie kodyfikacji problemu "uchodźstwa klimatycznego" w ramach wiążącego dokumentu międzynarodowego. Obecna skala transnarodowych migracji klimatycznych nie przemawia, w mojej ocenie, za takim rozwiązaniem. Autorka zwraca także uwagę na trudności w osiągnięciu konsensusu dotyczącego tak drażliwego politycznie tematu. Państwa AOSIS cechuje dość roszczeniowa postawa, znajdująca wyraz w walce o rekompensaty finansowe od krajów-emitentów gazów cieplarnianych. Konsekwencje zmian klimatycznych jak żaden inny temat ilustrują polaryzację interesów pomiędzy światem "północy" i kierującymi się różnymi motywacjami krajami "południa".

Następny fragment pracy dotyczy perspektyw współpracy międzynarodowej i zarządzania "uchodźstwem klimatycznym" w celu minimalizacji pojawiających się problemów. Jednym z narzędzi rozwiązywania problemów jest lepsze zrozumienie zjawiska "uchodźstwa klimatycznego" poprzez intensyfikację współpracy naukowej. Nawet tutaj obserwujemy jednak długoletnią polaryzację stanowisk badawczych, znajdującą wyraz w antagonizmie pomiędzy ekologami i epigonami neomaltuzjanizmu (tzw. maksymaliści) a nastawionymi bardziej umiarkowanie minimalistami. Najlepsze odzwierciedlenie współczesnych sporów stanowi brak powszechnego konsensusu w zakresie siatki pojęciowej i definicji, oraz ogromne zróżnicowanie aktualnych statystyk i prognoz dotyczących skali migracji klimatycznych w przyszłości. Osiągnięcie porozumienia na szczeblu politycznym i globalny konsensus pomiędzy "Północą" i "Południem" wydaje się zatem mało prawdopodobny.

Książkę Jane McAdam uznać należy za ważny głos w debacie nad klimatycznym wymiarem migracji przymusowych. Dobrze uzupełnia ona zarówno kierunek dotychczasowych badań autorki, jak i inne wydane w ostatnim czasie publikacje (np. Westra, 2011). Analiza problemu "uchodźstwa klimatycznego" z perspektywy doświadczeń realnie objętych tym problemem państw archipelagowych wydaje się zamierzeniem jak najbardziej właściwym. Pamiętajmy jednak, że konsekwencje przeobrażeń klimatu nie ograniczają się tylko do podnoszenia poziomu oceanów. Rozważania dotyczące perspektyw normatywnego rozwoju zagadnienia, oraz scenariusze w przypadku klimatycznej deterytorializacji państw noszą wszelkie cechy świetnie przeprowadzonej analizy prawnej. Książka Jane McAdam to nie tylko świetnie napisana monografia prawna, lecz także swoiste memento przed dylematami zdecydowanie bliższymi niż może się nam wydawać.